

DISABILI: IL PROSPETTO INFORMATIVO TELEMATICO

(Le considerazioni espresse dall'autore, non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza)

Con una nota del 16 dicembre 2008(prot. 8831), il Dicastero del Lavoro, DELLA Salute e delle Politiche Sociali, ha dettato una serie di indirizzi amministrativi correlati alla comunicazione telematica del prospetto informativo dei lavoratori disabili, postulato dal nuovo art. 9, comma 6, della legge n. 68/1999, quale risulta a seguito delle novità introdotte con l'art. 40, comma 4, della legge n. 133/2008.

Per ben comprendere i chiarimenti delle due Direzioni Generali (Mercato del Lavoro ed Innovazione Tecnologica e Comunicazione) è necessario partire dall'analisi del nuovo testo che risponde ad una filosofia ben precisa: semplificazione degli adempimenti a carico dei datori di lavoro, in un'ottica finalizzata al rispetto della sostanza, a scapito degli aspetti meramente formali."Tutti i datori di lavoro pubblici e privati, soggetti alle disposizioni della presente legge sono tenuti ad inviare, in via telematica, agli uffici competenti, un prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero ed i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva di cui all'art. 3, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'art. 1. Se, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non avvengono cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere nella quota di riserva, il datore di lavoro non è tenuto ad inviare il prospetto. Al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo del lavoro, il modulo per l'invio del prospetto informativo, nonché la periodicità e le modalità di trasferimento dei dati sono definiti con decreto del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione previa intesa con la Conferenza Unificata. I prospetti sono pubblici. Gli uffici competenti, al fine di rendere effettivo il diritto di accesso ai predetti documenti amministrativi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, dispongono la loro consultazione nelle proprie sedi, negli spazi disponibili aperti al pubblico".

Va, subito, chiarito che la nota del Dicastero del Lavoro si pone l'obiettivo di rendere operativa la disposizione, pur in assenza del modello unico per la comunicazione (con standard informativi e tecnologici uniformi) che, ancora, non è stato emanato e che lo sarà al termine di un iter procedimentale, prevedibilmente non breve, che vede coinvolti, a vario titolo, i Ministeri del Lavoro e della Pubblica Amministrazione, le Regioni e le Province Autonome, attraverso la Conferenza Unificata Stato – Regioni.

I chiarimenti amministrativi intendono soltanto evidenziare le novità contenute nella legge n. 133/2008: di conseguenza, non c'è da un punto di vista prettamente tecnico alcuna innovazione per quel che concerne gli elementi base della legge n. 68/1999 come i datori di lavoro obbligati, i criteri di computo della quota di riserva, le modalità di avviamento, esoneri e le compensazioni

territoriali. Su questi aspetti si richiamano “in toto” sia il DPR n. 333/2000, che i DM del 22 novembre 1999 sui criteri, sui contenuti e sulla periodicità della trasmissione dei prospetti informativi e 12 dicembre 2005 che ha determinato l'importo aggiornato delle sanzioni amministrative ex art. 15.

Ma quali sono le informazioni minime che debbono essere contenute nel modello informativo? Si tratta di dati che chi, da anni, è alle prese con la dichiarazione annuale conosce a menadito come, ad esempio, il numero complessivo dei dipendenti ed il numero sul quale si effettua il computo, il numero ed i nominativi dei dipendenti computabili nella quota di riserva, il numero dei lavoratori computabili assunti con tipologie contrattuali formative (apprendistato, reinserimento, contratto di formazione e lavoro, laddove permane in alcune amministrazioni pubbliche), il numero dei contratti a termine con durata superiore a nove mesi, i lavoratori a domicilio o in telelavoro, il numero complessivo dei soggetti assunti ex art. 18, comma 2 (si tratta, tra gli altri, degli orfani e dei coniugi dei caduti sul lavoro, o in servizio, o per fatti di criminalità o terrorismo), delle postazioni di lavoro e delle mansioni disponibili per i disabili, e di altre notizie relative a convenzioni, esoneri e compensazioni territoriali.

La nota del Welfare, dopo aver ricordato che tutti i datori pubblici e privati che occupano almeno 15 dipendenti debbono trasmettere entro il 31 gennaio ai servizi competenti della Provincia il prospetto informativo, con la “fotografia” del personale in forza al 31 dicembre dell'anno precedente, ribadisce che i datori di lavoro operanti in alcuni settori particolari possono omettere dal computo alcune categorie di lavoratori. Si tratta del:

- a) trasporto aereo, marittimo e terrestre, limitatamente al personale viaggiante e navigante;
- b) trasporto negli impianti a fune, limitatamente al personale direttamente adibito alle aree di esercizio;
- c) autotrasporto, limitatamente al personale viaggiante;
- d) edilizia, limitatamente al personale di cantiere e agli addetti al trasporto nel settore.

Prima di entrare nel merito degli altri contenuti della nota ministeriale, si ritiene opportuno ricapitolare alcune delle questioni più importanti correlate al solo obbligo della presentazione del prospetto annuale. C'è da ricordare come l'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 68/1999 preveda la percentuale di copertura dei disabili in capo alle singole imprese o Enti pubblici:

- a) 7% degli occupati con rapporto di lavoro subordinato se occupano più di 50 dipendenti;
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 unità;

c) un lavoratore se l'organico è compreso tra 15 e 35 dipendenti. In merito a quest'ultima voce c'è da ricordare come per i soli datori di lavoro privati (e non pubblici) l'obbligo di copertura dell'obbligo scatti solo in caso di nuove assunzioni. In proposito va chiarito che con la circolare n. 41/2000 fu stabilito il principio in base al quale l'obbligo di assunzione del disabile viene meno allorché dopo una nuova assunzione cui seguono le dimissioni dello stesso o di altro dipendente, sia ripristinato il precedente organico e non seguano altre sostituzioni nei 60 giorni successivi alla cessazioni appena dette.

Anche gli orfani, i coniugi dei caduti per lavoro, servizio, terrorismo e criminalità e le altre categorie equiparate hanno un loro collocamento obbligatorio: esso, dopo varie vicissitudini legislative ed amministrative che non è il caso di ricordare in questa sede, sono computabili nella percentuale dell'1%. Il Ministero del Lavoro, con la nota n. 257 del 21 febbraio 2005 e con la risposta ad un interpellato del successivo 24 maggio, alla luce della previsione contenuta nell'art. 3, comma 1, del DPR n. 333/2000 ha prospettato, ai fini del calcolo la seguente procedura:

- a) la base occupazionale dell'azienda è computata con l'esclusione dei soggetti ex art. 18, comma 2, nei limiti dell'1%;
- b) l'1% si computa sulla base occupazionale come determinata sub a);
- c) la quota riservata si calcola detraendo da essa l'1% della base occupazionale, procedendo agli eventuali arrotondamenti per eccesso o per difetto.

Per completare, sia pur brevemente, il riferimento ai soggetti obbligati agli adempimenti, occorre ricordare come (art. 3, comma 3) per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e quelle senza fine di lucro (ma la norma trova applicazione anche per le IPAB) la quota di riserva si computi esclusivamente avendo quale parametro di riferimento il personale tecnico – esecutivo svolgente funzioni amministrative: l'obbligo, in ogni caso, non è immediato ma scatta soltanto in caso di nuova assunzione. Sul punto, il Dicastero del Lavoro chiarì, con la circolare n. 41/2000 che il personale tecnico – amministrativo è da ritenersi distinto da quello che esercita funzioni amministrative con la conseguenza che i requisiti normativi non debbono sussistere in forma cumulativa. La precisazione fu, a suo tempo, contestata da alcune associazioni datoriali, "in primis" dalla Confindustria secondo la quale l'uso della congiunzione "e", invece della particella disgiuntiva "o" autorizzava una lettura della norma secondo la quale il personale tecnico – esecutivo computabile non poteva che essere quello svolgente funzioni amministrative. L'individuazione di tali lavoratori è, comunque, rimessa dall'art. 2, commi 5 e 6, del DPR n. 333/2000 alle norme contrattuali e regolamentari dei vari organismi, con una ulteriore precisazione: negli istituti scolastici e religiosi, negli Enti e nelle associazioni d'arte e di cultura che operano senza fine di lucro, la quota di riserva si calcola dopo la verifica della possibilità del c.d. "collocamento mirato" sul personale tecnico – esecutivo e su quello amministrativo.

Va, poi, ricordato che nei servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale (art. 3, comma 4), il collocamento dei disabili si effettua soltanto sulla quota del personale adibito ai servizi amministrativi.

Ma, detto questo, è necessario spendere qualche parola, a titolo riassuntivo, sui criteri di computo della riserva, nella previsione dell'art. 4 della legge n. 68/1999. Non sono computabili tra i dipendenti:

a) gli assunti in via obbligatoria: ciò significa che per la computabilità dei disabili, l'atto di avviamento (numerico o nominativo) deve essere soltanto quello emesso dal servizio disabili della Provincia, tranne il caso del soggetto invalidatosi, in costanza di rapporto di lavoro e riconosciuto come tale, con una perdita della capacità lavorativa pari al 60%. L'invalidità non deve, però, dipendere da violazioni alla normativa sulla sicurezza e sull'igiene in materia di lavoro, ascrivibile a responsabilità dell'imprenditore;

b) i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a nove mesi;

c) i soci delle cooperative di produzione e lavoro: la dizione adottata dal Legislatore consente di prescindere dalla ulteriore qualificazione del rapporto (subordinato, autonomo attraverso la figura della collaborazione o in altra forma), prevista, attraverso il regolamento, dalla legge n. 142/2001;

d) i dirigenti, secondo un'accezione normativa estremamente ampia, riconducibile sia alle declaratorie contrattuali che a quelle legislative;

I lavoratori a tempo indeterminato con orario a tempo parziale si considerano "pro – quota oraria", rapportata al tempo pieno, mentre i disabili occupati a domicilio o con modalità di tele lavoro con l'affidamento di una quantità di lavoro atta a procurare una prestazione lavorativa corrispondente al normale orario di lavoro, sono computati ai fini della copertura della riserva. Da tale ultimo assunto discende una considerazione: ferma restando la legittimità di un rapporto a tempo parziale a domicilio o con telelavoro di un disabile, ai soli fini del computo, il soggetto vale soltanto se per le prestazioni richieste si può considerare a tempo pieno.

Altri lavoratori assunti con determinate tipologie contrattuali o in una particolare situazione soggettiva non rientrano nella base di calcolo cui si conta l'obbligo. Essi sono:

a) gli assunti con contratto di formazione e lavoro. Tale tipologia è, ormai, residuale nel nostro ordinamento, essendo rimasta soltanto in alcuni settori della Pubblica Amministrazione, per poche migliaia di persone. Nel settore privato l'abrogazione è intervenuta a partire dal 23 ottobre 2003 e, per un anno, è stato possibile stipulare contratti

soltanto se erano stati approvati entro quella data. L'esclusione dal computo termina con la trasformazione del rapporto, in contratto a tempo indeterminato;

b) gli assunti con contratto di inserimento. L'art. 59, comma 2, del D.L.vo n. 276/2003 li esclude dal computo previsto da leggi o contratti collettivi per l'applicazione di particolari istituti. Anche in questo caso il limite per la non computabilità è strettamente correlato al momento della trasformazione del rapporto;

c) gli assunti con contratto di apprendistato. Qui ci riferisce all'apprendistato in generale, essendovi ricompreso sia quello, residuale, ex lege n. 196/1997, che quello inteso come diritto –dovere all'istruzione e formazione, quello professionalizzante e quello ad alta formazione. La trasformazione del rapporto, al termine del periodo formativo, da comunicare on line ai servizi per l'impiego nei cinque giorni successivi, comporta la piena computabilità di tali lavoratori;

d) gli assunti con contratto di reinserimento: qui ci si trova di fronte ad una tipologia contrattuale, prevista dall'art. 20 della legge n. 223/1991, poco usata, essendo molto settoriale, (qualche centinaio di persone in 17 anni!), a tempo indeterminato ed è esclusa da qualunque computo relativo all'applicazione di particolari istituti;

e) i lavoratori utilizzati con contratto di somministrazione presso l'impresa utilizzatrice: la ragione di tale esclusione è, oltre modo evidente, atteso che gli stessi, seppur impiegati presso un'impresa, non sono dipendenti, in quanto tale "status" è riferibile soltanto all'agenzia di lavoro temporaneo che li ha inviati in missione. Per completezza di informazione va ricordato come la circolare n. 20/2008 del Dicastero del Lavoro chieda alle imprese utilizzatrici di riportare i dati identificativi dei somministrati, il codice fiscale ed il nome dell'impresa fornitrice, sul libro unico del lavoro;

f) gli assunti con contratto di lavoro a domicilio: l'indicazione è contenuta nell'art. 3 del DPR n. 333/2000 e non fa altro che riprendere un indirizzo amministrativo consolidatosi sotto la vigenza della legge n. 482/1968, in base al quale tali lavoratori per la specificità della loro attività erano esclusi dalla base di calcolo;

g) gli assunti per le attività lavorative svolte elusivamente all'estero: l'esclusione è determinata dal fatto che gli stessi, operando in contesti stranieri, non possono, in alcun modo, rientrare nell'organizzazione delle sedi italiane sulle quali si computa la quota di riserva;

h) i profughi, gli orfani ed i coniugi superstiti: previsti come "collocamento a parte" ex art. 18, comma 2, essi, dopo i chiarimenti intervenuti, possono essere esclusi dalla base di calcolo soltanto nella percentuale dell'1%, con la conseguenza che, in caso di soggetti soprannumerari rispetto all'aliquota (cosa possibile, atteso che, sotto la vigenza

della legge n. 482/1968, molti furono assunti “a scorrimento” di altre categorie o a copertura di esoneri concessi per la pericolosità, l’insalubrità o l’atta specializzazione), gli stessi rientrano nel computo generale;

i) i soggetti già impegnati in lavori socialmente utili o di pubblica utilità, assunti a tempo indeterminato da soggetti privati o da pubbliche amministrazioni: la loro esclusione dal computo per l’applicazione di particolari istituti discende direttamente dalla norma (art. 7, comma 7, del D.L.vo n. 81/2000), confermata, in via amministrativa, sia dal Ministero del Lavoro con la nota n. 2251/06 del 4 agosto 2000 che dall’INPS, con la circolare n. 188/2000;

j) il personale delle imprese di pulizia in caso di cambio di appalto: il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 77/2000, ha affermato che qualora, in tale ipotesi, si realizzi un incremento del personale occupato alle dirette dipendenze del datore di lavoro subentrante, il numero dei lavoratori acquisiti non sia considerato ai fini del computo relativo alla quota d’obbligo dei disabili.

Queste sono le previsioni normative ed amministrative che, a vario titolo, consentono di non inserire alcune categorie di lavoratori nella base di calcolo: ad esse, ad avviso di chi scrive, vanno aggiunti i lavoratori distaccati i quali, pur operando temporaneamente, per soddisfare un interesse del datore di lavoro distaccante, nella struttura aziendale del distaccatario, restano, a tutti gli effetti, dipendenti, del primo (art. 30 del D.L.vo n. 276/2003). Anche in questo caso, per completezza di informazione, va ricordato come la circolare n. 20/2008 abbia imposto al distaccatario l’onere di riportare sul libro unico del lavoro i dati anagrafici ed il codice fiscale degli stessi, nonché il nominativo dell’impresa distaccante.

Nulla ha detto il legislatore circa l’inserimento o meno dei tele lavoratori nel calcolo: tale modalità di erogazione della prestazione non ha trovato, finora, una definizione legislativa: esso oltre ad essere definito da un accordo interconfederale a livello europeo, ha trovato una propria normazione nel nostro Paese in un accordo interconfederale del 9 giugno 2004 ed in una serie di CCNL (terziario, servizi, distribuzione, Telecom, ecc.). Un indirizzo giurisprudenziale, finalizzato al computo o meno dei tele lavoratori per le dimensioni dell’unità produttiva ha affermato (Cass., 22 novembre 1998, n. 6277) che gli stessi non possono essere definiti unità produttiva autonoma e vanno considerati come lavoratori esterni dell’unità produttiva cui la loro attività è riferibile e perciò computabile ai fini del livello occupazionale di tale unità.

Dopo questa breve, ma necessaria, divagazione sui contenuti del prospetto informativo, è opportuno tornare sui contenuti della nota del 16 dicembre 2008, ricordando come con la nuova versione dell’art. 9, comma 6, della legge n. 68/1999, non sia più possibile presentare la c.d. “denuncia disabili” in una maniera che non sia la versione telematica: anzi, il Ministero del Lavoro chiarisce che una eventuale presentazione cartacea equivale a mancata produzione della stessa

(con tutte le implicazioni sanzionatorie ex art. 15, comma 1): ciò è la diretta conseguenza del fatto che, a partire dal 2009, essa può essere solo telematica. Tale forma esclude la possibilità di rinvii del termine che resta perentorio: è il caso, ad esempio, del 2009, ove il 31 gennaio cade di sabato. I servizi informatici rilasciano una ricevuta dell'avvenuto invio, con la data e l'ora della ricezione.

Ma quali sono i soggetti abilitati all'invio del prospetto informativo? In un'ottica di semplificazione si ritiene che oltre i datori di lavoro pubblici e privati diretti destinatari dell'adempimento (che esprimono la propria volontà attraverso i soggetti a ciò deputati), l'invio possa avvenire anche per il tramite di coloro che, ai fini delle comunicazioni on line agli organi dell'impiego, furono individuati con la nota n. 8371 del 21 dicembre 2007 e, tra cui, spiccano:

- a) i consulenti del lavoro e gli altri professionisti abilitati ex lege n. 12/1979, previo adempimento agli obblighi previsti dalla legge, oltre che, ovviamente, previa delega dei datori di lavoro interessati;
- b) i servizi delle associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle piccole imprese, anche in forma cooperativa, secondo le previsioni dell'art. 1, comma 4, della legge n. 12/1979;
- c) le associazioni di categoria delle imprese agricole, nella previsione dell'art. 9 bis, comma 6, della legge n. 608/1996;
- d) le associazioni di categoria dei datori di lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 1, del D.L.vo n. 297/2002.

La necessità di mettere a punto il sistema informatico postula, in un certo senso, un breve rinvio del termine iniziale di invio: non più dal 1° gennaio 2009, ma dal successivo 15 gennaio, fermo restando che il termine ultimo resta fissato al 31 del mese, ad eccezione delle imprese che non hanno avuto variazioni occupazionali tali da far cambiare l'aliquota per le quali il termine è al 28 febbraio 2009.

La nuova modalità presuppone l'accredito dei datori di lavoro presso le Regioni e le Province ove dovrà avvenire l'adempimento telematico. A tal proposito, il Dicastero del Lavoro renderà pubbliche, sul proprio sito (www.lavoro.gov.it/co) le specifiche disposizioni emanate dalle Autonomie Locali. I datori di lavoro le cui sedi sono ubicate nelle Province e nelle Regioni che hanno i servizi informatici già attivi, saranno tenuti ad inviare il prospetto informativo ai servizi competenti attraverso i rispettivi indirizzi (scaricabili anche dal sito ministeriale) e secondo gli standard richiesti in quelle realtà locali.

Diverso è il discorso per quelle Regioni (e sono diverse nel nostro Paese) che non hanno tale servizio attivo: i datori di lavoro pubblici e privati dovranno inviare il prospetto al servizio messo a disposizione dal Ministero del Lavoro (www.lavoro.gov.it/co), seguendo gli standard tecnici indicati.

In sede di prima applicazione, forzando in un certo senso lo stesso dettato letterale della norma, la nota ministeriale afferma che sono tenuti a presentare il prospetto, trattandosi della prima applicazione, anche i datori di lavoro che nono hanno avuto cambiamenti, rispetto al 2007, della situazione occupazionale o che sono stati tali da non incidere sull'obbligo di riserva. La scelta operata si spiega, soltanto, con la necessità di partire "ex novo" con la nuova disposizione e di fornire agli operatori un quadro certo della situazione, eliminando, in un certo senso, la possibilità che, a fronte, di mancati invii dei prospetti informativi, i servizi per l'impiego dei disabili delle Province, attivassero le Direzioni provinciali del Lavoro, lamentando la mancata presentazione, con il conseguente accertamento ispettivo.

Ma a chi va inviato il prospetto informativo?

Sul punto, la nota del Ministero del Lavoro, si discosta, parzialmente, da quanto affermato dall'art. 2 del DM 22 novembre 1999, in un'ottica di vera semplificazione almeno per quale che concerne i datori di lavoro pubblici e privati operanti in più Province di diverse Regioni:

a) quelli con sede legale in una Regione ed unità produttive in più Province della stessa Regione, sono tenuti ad inviare i prospetti informativi secondo le modalità in uso in tale ambito territoriale: in linea di massima, secondo l'appena citato art. 2, in ogni Provincia interessata e uno, riepilogativo, in quella ove insiste la sede legale;

b) quelli con sede legale in una Regione ed unità produttive (qui la nota richiama il concetto contenuto nell'art. 35, comma 1, della legge n. 300/1970 ove, parlando di sede, stabilimento o filiale, ci si riferisce a qualsiasi articolazione avente una propria autonomia tecnico – funzionale) in Province di Regioni diverse (si pensi, ad esempio, ad Istituti di credito dislocati su tutto il territorio nazionale), sono tenuti ad inviare i prospetti informativi al sito del Ministero del Lavoro (www.lavoro.gov.it), secondo gli standard informativi previsti. Essi sono resi immediatamente disponibili alle Regioni competenti per la successiva gestione delle "denunce". Come si diceva, si tratta di una grossa semplificazione, particolarmente necessaria, in un momento nel quale i sistemi informativi non sono presenti su tutto il territorio e non sono omogenei. Il Ministero del Lavoro consente alle imprese di non dover replicare su tutte le Province interessate in più Regioni le singole dichiarazioni, ma si fa, in un certo senso, carico di smistare il tutto ai singoli organismi interessati, attraverso un file xml.

Da quanto appena detto scaturisce una semplice conseguenza, soprattutto per i datori di lavoro pubblici : l'obbligo scatta nella sede ove sono concentrate le funzioni di gestione del personale (ad esempio, nei Ministeri è la sede centrale che deve presentare i prospetti informativi e non più le singole articolazioni territoriali).

Sotto l'aspetto sanzionatorio, nulla è cambiato rispetto al passato, nel senso che trova piena applicazione l'art. 15, comma 1, della legge n. 68/1999: si tratta di una sanzione progressiva legata allo "scavalco" della data del 31 gennaio (578,43 euro) e ad ogni giorno di ulteriore ritardo (28,02 euro). Si tratta di un comportamento omissivo che termina nel momento in cui il datore di lavoro inadempiente invia il prospetto informativo, rispetto al quale è applicabile l'istituto della diffida ex art. 13 del D.L.vo n. 124/2004, con il pagamento di un quarto dell'importo edittale. **La cosa estremamente importante è rappresentata da un principio, non del tutto consolidato a livello di ermeneutica ma anche di interpretazione amministrativa da parte di alcune Direzioni del Lavoro, secondo il quale la progressività della sanzione ha un limite massimo: 365 giorni per ciascun prospetto annuale omesso.**

Da ultimo va ricordato come nella Direttiva sulle ispezioni del 18 settembre 2008, inviata dal Ministro del Lavoro alle proprie articolazioni periferiche, un particolare accento sia stato messo sulla necessità di effettuare accessi ispettivi mirati nelle aziende, finalizzati al rispetto della normativa che tutela il diritto dei disabili al lavoro.

Modena, 27 gennaio 2009

Eufrazio MASSI

Dirigente della Direzione provinciale del Lavoro di Modena